

## Thèses de doctorat – Doctorale proefschriften

J.-P. NANDRIN, *Hommes et normes. Le pouvoir judiciaire en Belgique aux premiers temps de l'indépendance (1832-1848)*, Université catholique de Louvain, 10 février 1995, promoteur: Ph. Godding.

### *Objet et cadre*

Au lendemain de l'adoption de la Constitution, le premier parlement constitutionnel de la Belgique vota une législation dénommée *loi d'organisation judiciaire* promulguée le 4 août 1832. C'est la première loi organique de la Belgique indépendante.

Quelques mois plus tard, en exécution de quelques uns des articles de cette loi, le gouvernement nomma, en octobre 1832, par un seul arrêté royal, quelques 400 magistrats de l'ordre judiciaire, à l'exception des juges de paix. Ce fait, unique dans l'histoire de la Belgique contemporaine, marque l'étape finale d'une longue phase de tensions et de mutations en matière de nominations judiciaires, phase entamée par les réformes de Joseph II à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle et prolongée sous les régimes français et hollandais jusqu'aux secousses révolutionnaires de 1830.

Par ailleurs, entre 1832 et 1848, le pouvoir organisa définitivement les justices de paix, en réglant notamment le statut de ses magistrats et la question des circonscriptions cantonales.

Ainsi en moins d'une génération, le pouvoir judiciaire de la Belgique contemporaine fut constitué; depuis cette époque, il ne connut guère de changements fondamentaux; de même fut-il soustrait, pour l'essentiel, aux réformes constitutionnelles qui, depuis 1970, ont transformé la Belgique unitaire en un État fédéral. Dans ce nouveau paysage, le pouvoir judiciaire demeure un élément essentiel, avec la Sécurité sociale, du dispositif institutionnel fédéral qui autorise de parler encore d'une nation. A ces deux titres, il importe de l'appréhender dans une perspective privilégiant la longue durée

C'est à l'étude des conditions et des enjeux de la mise en place du pouvoir judiciaire de la Belgique indépendante qu'est consacrée cette thèse dont on ne présente ici que les lignes directrices.

## *Les informations et la problématique*

Ces trois événements – loi d'organisation judiciaire, nominations et ordonnancement des justices de paix –, n'ont guère, jusqu'à ce jour, fait l'objet d'études approfondies.

Du côté des historiens, à l'exception de l'étude pionnière mais très incomplète de J. Gilissen publiée en 1983 dans le *Journal des Tribunaux*, le versant judiciaire de la période révolutionnaire et post-révolutionnaire de la Belgique est resté étranger à leurs préoccupations alors qu'étaient largement balisées les origines de la Constitution, la révolution de 1830 ainsi que la vie politique, économique et sociale des années 1830-1850.

Plus surprenante est l'absence d'intérêt manifesté par les juristes. Peut-être est-ce dû à leur approche trop exclusivement centrée sur le contenu même de la loi. Sur ce plan, il est vrai, la loi de 1832 n'offre guère d'éléments vraiment originaux. Elle se présente plutôt comme une loi d'exécution des principes constitutionnels en matière judiciaire que comme une loi d'organisation judiciaire. Il y est question, principalement, de l'instauration d'une troisième Cour d'appel – celle de Gand –, de la nécessité de procéder à la nomination des magistrats et surtout, de l'organisation de la Cour de cassation, toutes choses prescrites par la Constitution. Quant aux dispositions consacrées à la Cour suprême – elles constituent plus de la moitié des 60 articles de la loi –, aucune innovation ne justifiait une attention particulière, sauf l'établissement d'une incompatibilité entre l'exercice d'un mandat parlementaire et celle d'une fonction à la Cour de cassation. On y reviendra. Pour le reste, c'est le modèle de la Cour de cassation française qui est repris, tel qu'établi par le législateur révolutionnaire de 1790.

Pourtant, si l'on se décide à quitter les rivages de la seule analyse juridique, à traverser ce corpus de normes pour prendre en compte les enjeux dont la loi fut l'objet, le profil des hommes qui l'ont pensée et en ont débattu ainsi que celui des magistrats qui furent nommés, qu'observe-t-on? Un extraordinaire bouillonnement d'idées, une exacerbation des passions, de virulentes polémiques et d'âpres controverses qui traduisent, avant tout, une extrême politisation du débat judiciaire.

Ce constat, né d'une lecture des sources, a fixé les bornes de notre problématique: comprendre les modalités de relations, d'interférence, entre le champ du judiciaire et celui du politique à partir d'une analyse serrée des travaux parlementaires, d'une étude du climat politique de l'époque, d'une connaissance détaillée de la biographie des acteurs en présence et de la prise en compte des réactions face aux décisions exécutées en vertu

de la loi. A l'étude de la norme devait donc s'ajouter celle des hommes, le tout appréhendé à l'aune de cette dimension politique.

### *Les résultats*

De nombreuses preuves attestent que c'est le politique et la politique qui constituent la donne autour de laquelle le phénomène judiciaire est discuté durant cette période 1832-1848.

Le caractère massif des nominations en est la manifestation la plus spectaculaire. Choisir et nommer des magistrats n'est pas une opération politiquement indifférente, surtout dans un système dit de Parlement de fonctionnaires, c'est-à-dire un système qui permet à un magistrat d'être à la fois, en tant que parlementaire, un acteur de l'élaboration des lois, d'autant plus influent qu'ils détiennent une compétence juridique, et, en tant que magistrat exerçant une activité jurisprudentielle, un interprète de ces mêmes lois à la confection desquelles il a participé. Toute la deuxième partie de notre recherche est consacrée à l'étude des critères qui ont présidé à ces nominations et à l'examen minutieux du profil politique des 400 magistrats nommés, plus ou moins esquissés selon les éléments fournis par les sources dépouillées.

Autre indice, déjà évoqué, de cette prégnance politique: le statut de première loi organique de la Belgique indépendante de la loi du 4 août. Cette spécificité invite à s'interroger sur la signification de ce statut: pourquoi, dans quelles perspectives et selon quelles modalités le pouvoir judiciaire fut-il la première institution à faire l'objet d'une législation organique? L'obligation inscrite dans la Constitution de voter une loi judiciaire durant la première session parlementaire n'est pas la seule explication de cette particularité.

Ces deux exemples, retenus parmi bien d'autres, montrent la non pertinence de disjoindre l'analyse du phénomène judiciaire de celle du contexte politique. Encore, on l'a dit, convient-il de s'interroger sur la signification de ce lien.

Des débats parlementaires, des commentaires de presse, des réactions de la magistrature et des avocats comme de l'analyse de la réalité des nominations, il ressort clairement que ce n'est pas le pouvoir judiciaire en tant que tel qui est l'enjeu principal des très longues discussions consacrées à l'examen du projet de loi d'organisation judiciaire. En 1832, le pouvoir judiciaire n'est plus contesté car il n'est plus craint. Alors qu'en 1790, en réaction à la situation d'ancien régime, il s'agissait avant tout de brider le pouvoir judiciaire afin de mettre les autres pouvoirs à l'abri de son influence – c'est le thème bien connu de la peur d'un retour

du gouvernement des juges –, en 1831, en réaction cette fois à la situation de domination dans laquelle l'ordre judiciaire avait été soumis par le régime hollandais, le Constituant l'avait hissé au rang de troisième pouvoir de l'État, lui assurant une crédibilité fondée sur l'indépendance à l'égard des autres pouvoirs. L'allure codificatrice donnée quelques mois plus tard (en septembre 1831) au premier projet de loi d'organisation judiciaire, écrit et pensé par Jean-Joseph Raikem, le véritable maître d'oeuvre de cette législation, ainsi que la part minime faite aux innovations, ne pouvaient que conforter cette crédibilité tenue de la charte constitutionnelle et apaiser l'émoi de ceux qui craignaient une éventuelle atteinte à l'indépendance du pouvoir judiciaire.

Ce qui est en jeu, c'est en fait la crédibilité des deux autres pouvoirs, surtout du pouvoir exécutif. Plus exactement, les objectifs poursuivis, et qui seront d'ailleurs largement atteints, seront d'une part, d'asseoir la légitimité du nouvel État indépendant à l'égard des puissances étrangères qui le regardaient avec méfiance parce qu'issu d'un coup de force bouleversant la carte politique de l'Europe élaborée en 1814-1815; d'autre part, d'affirmer envers les forces politiques internes la puissance et l'autorité de l'exécutif dont l'étendue du pouvoir avait été quelque peu rabaissée par le Constituant de 1831 – le futur Léopold Ier s'en était d'ailleurs plaint à plusieurs reprises –, et prouver ainsi la nécessité de poursuivre la formule politique de l'unionisme. Cette double légitimation s'est construite à partir de la crédibilité retrouvée du pouvoir judiciaire, dans un jeu subtil où la problématique de la séparation des pouvoirs s'est trouvée à la fois fortement affirmée et subtilement pervertie. Telle est la thèse principale qui ressort de notre travail. Ce drame politique peut être décrypté à partir de nombreux éléments. Pour l'illustrer, retenons-en un seul, celui des nominations.

Dès le départ, dans son projet de loi, Raikem réclamera, pour l'exécutif, le droit de procéder à la nomination de l'ensemble des magistrats, même ceux déjà en place, au motif qu'il convenait de leur assurer, dit-il, une existence constitutionnelle et non plus légale. Une telle position revenait à contester la légitimité des nominations effectuées jusqu'alors par le gouvernement provisoire et par les gouvernements du Régent. Cet article, Raikem et d'autres unionistes avec lui, comme Lebeau par exemple, le maintiendront contre vents et marées. Jamais il n'abandonnera la partie sur cette question alors qu'il admit, sans trop batailler, une réduction considérable de la portée de son projet de loi. Une telle ténacité est d'autant plus révélatrice que les dispositions proposées n'étaient pas exemptes d'une certaine inconstitutionnalité. Le maintien obstiné de cet article montre bien que l'enjeu est d'abord politique. Par

ce biais, il s'agit de proclamer la fin du provisoire et de fonder le règne constitutionnel. Autrement dit, dès le départ, le débat est placé sur le plan du politique et non sur celui du judiciaire. Celui-ci sert d'abord d'instrumentalisation idéale pour crédibiliser et le Roi, c'est-à-dire l'Exécutif, et la Constitution. Il en est en quelque sorte le garant. De là d'ailleurs, la nécessité d'assurer au pouvoir judiciaire une position solidement arrimée à la légitimité constitutionnelle, en faisant adopter, à l'endroit des magistrats de la Cour de Cassation, un régime d'incompatibilité spécifique que l'on a évoqué au début de l'exposé. Par cette mesure, se trouve réalisée une séparation quasi physique entre les pouvoirs exécutif et législatif et l'organe suprême du troisième pouvoir de l'État.

L'analyse des nominations proprement dites conforte notre interprétation. Une étude minutieuse de ces nominations indique que plus de 90% des magistrats en place furent purement et simplement confirmés dans leur fonction. L'acharnement mis par le pouvoir unioniste à obtenir le droit de nommer les magistrats ne traduit donc pas une volonté d'opérer une nouvelle épuration afin d'y placer ses hommes. Le caractère tout à fait symbolique de cette opération confirme bien que l'enjeu de ce droit à la nomination était moins de contester les nominations décidées jusqu'alors que d'affirmer les prérogatives du pouvoir exécutif.

On observe que le pouvoir joua de ces articles sur les nominations et de ceux sur les incompatibilités pour également réaliser une opération politicienne bien précise. Celle-ci se manifeste surtout à propos de la composition de la Cour de cassation dont les magistrats devaient faire l'objet d'une première nomination.

Mettant à profit le principe d'incompatibilité qui venait d'être adopté, Raikem et Lebeau s'entendent pour envoyer à la Cour suprême nombre d'opposants notoires à leur politique. Les grands formats de l'opposition, tels que Gendebien, Van Meenen, Leclercq ou Tielemans, se voient ainsi écarter de l'enceinte parlementaire. Les libéraux unionistes utilisèrent cette opération pour couper les ailes à un courant libéral dissident qui contestait la politique extérieure de Lebeau et le consensus issu du Congrès national qui, selon eux, ne traduisait que la supériorité des catholiques.

Le deuxième biais par lequel le pouvoir exécutif pesa de tout son poids sur le judiciaire fut l'organisation des justices de paix. Toutefois, l'enjeu n'est plus ici celui des rapports entre les pouvoirs mais bien la régulation des relations entre le judiciaire et la société civile. Nonobstant cette différence, l'objectif demeure la crédibilité de l'État mais cette fois, au travers de sa compétence reconnue d'organiser un corps de l'État.

Les juges de paix furent les oubliés et les mal aimés du législateur de 1832. On leur reproche leur incapacité – le juge de paix ne devait pas être juriste –, ou certaines collusions suspectes avec des agents d'affaires; certains mettront même en doute l'efficacité de la procédure de conciliation qui fait leur spécificité.

Dès leur arrivée au pouvoir, les libéraux, Lebeau en tête, s'en occuperont activement. A défaut de législation, c'est l'Exécutif qui procédera à la revalorisation de ces juges de la base. Il commencera par nommer aux fonctions vacantes des juristes de formation. Cette politique rendit les juges de paix davantage crédibles. Par ailleurs, grâce à l'élaboration de statistiques judiciaires de plus en plus affinées, le pouvoir se rendit compte que le recours à la conciliation gardait la faveur des justiciables. Ce constat conforta Lebeau et ses successeurs dans leur conviction de conserver ces juridictions et même d'en accroître les compétences. La multiplication de juges de paix juristes renforça ce mouvement. Aussi, une fois les incertitudes politiques écartées, l'Exécutif déposa un projet de loi étendant de manière significative la compétence des juges de paix. Autrement dit, le pouvoir mena une politique systématique de professionnalisation des justices de paix qui aboutit à l'obligation d'être porteur d'un diplôme en droit pour accéder à cette fonction.

Une des conséquences de ces décisions sera de rendre le pouvoir judiciaire et, par voie de conséquence, le pouvoir politique, encore plus crédible puisqu'il dota la base de la pyramide judiciaire d'une crédibilité fondée sur la valeur des juges de paix et sur l'étendue du contentieux qu'ils avaient la charge de gérer. Se trouvait ainsi sauvegardée une conception de la justice issue de la révolution française, celle d'une justice de proximité davantage encline à concilier qu'à guerroyer. Mais un des effets pervers de cette professionnalisation fut de créer une certaine ambiguïté à l'égard des sentences des justices de paix: celles des révolutionnaires français étaient rendues par "des hommes de biens", tandis que celles prononcées, sur base des mêmes textes originaires, l'étaient par des hommes de droit. Sous l'effet d'un changement de contexte, des textes identiques ont donc produit des rapports à la justice diamétralement opposés.

Ce mouvement de technicisation est caractéristique de l'emprise progressive de l'État sur la société durant tout le XIXe siècle. Sur le plan judiciaire, on assiste en Belgique, de 1832 à 1848, à une "juridification" croissante des contentieux. Seuls échappèrent à ce phénomène, jusqu'au code judiciaire de 1967, les tribunaux de commerce et les conseils de prud'hommes.

Il faudrait encore montrer comment ces débats permirent aussi de maintenir de manière très subtile un lien de dépendance entre le pouvoir législatif et le pouvoir judiciaire. Les débats sur le référé législatif sont l'expression la plus aiguë de la difficulté rencontrée pour tracer une ligne de démarcation claire entre ces deux pouvoirs. Pour faire bref, disons que le maintien du référé législatif n'a pas pour objectif de proclamer la supériorité de l'auteur de la loi sur l'interprétation du juge mais exprime la volonté de fonder un principe démocratique dont le Parlement est l'expression par excellence. Mais pour éviter que la Cour de cassation n'apparaisse comme le bras judiciaire du législatif, on a introduit une procédure suffisamment complexe pour que les divergences entre les juridictions n'affleurent au grand jour qu'après la procédure relativement longue de la double cassation. De cette manière, se trouvait réalisée une double confortation: d'une part, celle du pouvoir judiciaire duquel on veut donner, jusqu'à la dernière limite et à travers la Cour de cassation, l'image d'un corps cohérent dont la mission régulatrice est l'essence même; d'autre part, laisser, *in fine*, le dernier mot au producteur de la loi, mais surtout à la représentation nationale, fût-elle le produit du suffrage censitaire. L'adjonction à la Cour de cassation d'un barreau spécifique, remplaçant la chambre des requêtes que les parlementaires avaient, de justesse, rejetée pour des considérations d'organisation autant que juridiques, permettait de renforcer le prestige dont il fallait entourer la Cour suprême.

### Conclusion

Au terme de cet exposé se pose la question de savoir si ce poids politique sur le judiciaire correspond vraiment à la réalité ou s'il n'est qu'un effet de prisme résultant d'un choix du chercheur? Ce parti pris n'est-il pas trop unilatéral, entraînant peut-être un effet déformant de la réalité? Pour répondre à ces questions, d'autres approches doivent être développées. Notamment à propos des magistrats. On devine bien, derrière telle réflexion, que la politique n'est pas le seul critère retenu pour désigner qui comme conseiller à la Cour de cassation, qui comme président de tribunal ou juge de paix. Des liens de famille ont dû jouer un rôle important; des dynasties de magistrats se sont perpétuées ou se sont constituées à ce moment; des amitiés nouées sur les bancs de l'Université expliquent aussi certains choix. Les états de fortune aussi: à une époque où la richesse était la garante d'une certaine indépendance, il n'était pas rare de voir noter en marge du nom d'un candidat: "fortune aisée, à l'abri des influences néfastes". De telles recherches exigent le dépouillement

d'autres sources et la mise en oeuvre d'autres méthodologies. Des monographies doivent être entreprises: juridiction après juridiction, famille après famille, dans des cadres géographiques ciblés et bien circonscrits. Notre choix du cadre large de "l'espace belge" s'imposait pour un premier déblayage; il entraînait comme conséquence de restreindre le champ des recherches, sans quoi plusieurs années auraient encore été nécessaires pour voir publiés les premiers résultats.

A défaut de monographies existantes, il nous a semblé que le premier travail devait consister à balayer le terrain pour en repérer les éléments susceptibles de recherches approfondies ultérieures. A défricher aussi le maquis des notions juridiques qui découragent souvent les historiens intéressés par l'histoire du droit et de la justice.